O crime de tráfico de influência e o capital social na dinâmica cultural internacional

Edpo A. F. Macedo

23 de setembro de 2015

Resumo

Este trabalho vem investigar as práticas, ou, dinâmicas culturais, no âmbito internacional, comumente observadas como capital social e, em casos particulares, tipificadas criminalmente como tráfico de influência. Após a identificação e qualificação de ambos os casos em seus contextos sociológicos, far-se-á uma análise destes no ambiente e ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chaves: direito. sociologia. guanxi. blat. wasta. sociolismo. old boy network. tráfico de influência. lobby.

Introdução

A dinâmica cultural, ou mudança cultural, consiste no processo por onde as culturas vivas do mundo estão se transformando e adaptando-se às forças internas ou externas. Deste modo, procuraremos demonstrar neste trabalho, o ponto de convergência onde os fatores *capital social* e *dinâmica cultural* se tornam um delito, tendo em vista o intercâmbio ativo e passivo do Brasil no cenário global, seja economicamente, ou, culturalmente.

Capital social, contemplado pela sociologia, são os esperados benefícios coletivos ou econômicos derivados a partir de um tratamento preferencial e cooperação entre indivíduos e grupos. "Muito embora as diferentes ciências sociais enfatizam diferentes aspectos do capital social, elas tendem a compartilhar a ideia central que *"redes sociais têm valor"*. Assim como uma chave-de-fenda (capital físico) ou uma educação acadêmica (capital cultural ou humano) pode aumentar a produtividade (ambas individual e coletiva), assim o faz contatos sociais, afetando a produção dos indivíduos e grupos."(PUTNAM, 2000).

O crime de tráfico de influência está tipificado no Art. 332, do Código Penal Brasileiro, para casos quando um agente da administração pública, no

exercício da função, contrai vantagens para si ou para outrem. Far-se-á, nesta exposição, um estudo sociológico das razões e motivações da prática de *tráfico de influência* no mundo, que, por vezes, se confunde com *nepotismo*, *clientelismo*, em suma, dinâmicas sociais que podem levar à *corrupção* por meio de uma prática egoísta e ilegal do capital social. Tendo em vista o *princípio da extraterritorialidade*, presente no Art. 7º, alíneas B e C, do Código Penal, estão sujeitos à lei brasileira, mesmo cometidos no exterior, os crimes contra a administração pública. Logo, atentemo-nos aos fatos, no melhor dos interesses, para preveni-lo.

1 Contexto sociológico

1.1 Asiático

Guanxi[1] é uma ideia central na sociedade chinesa, e descreve a dinâmica básica em redes personalizadas de influência. São duas as traduções comuns para o termo: *"conexões"* e *"relacionamentos"*, embora "nenhum desses termos refletem suficientemente as vastas implicações culturais que *guanxi* descreve."(GOLD; GUTHRIE; WANK, 2002)

A gestão dos negócios baseados na China, e também aqueles de propriedade ultramarina chinesa no Sudeste da Ásia, conhecidas como *"rede de bambu"* (YEUNG, 2007), recebem uma grande influência do *guanxi*. Cabe a primeira distinção na utilização do termo, que não reflete as relações que caem dentro de normas sociais bem definidas, por exemplo, patrão-trabalhador, professor-aluno, e amizade. Basicamente, *guanxi* descreve uma conexão pessoal entre duas pessoas em que *uma* é capaz de *prevalecer* sobre a outra, para realizar um favor ou serviço ou ser persuadida. O termo também não descreve relações dentro de uma família. No entanto, obrigações *guanxi*, às vezes, podem ser descritas em termos de uma família extensa.

É habitual para o povo chinês cultivar uma intrincada teia de relacionamentos *guanxi*, o que pode expandir-se em um grande número de direções, e incluir relacionamentos ao longo da vida. "Para permanecer em contato com os membros da sua rede, não é necessário vincular *obrigações* recíprocas —**favores recíprocos** é o fator chave para manter uma rede *guanxi*. Insuficiência em retribuir é considerada uma ofensa imperdoável. Quanto mais você pedir de alguém, mais você deve a esse alguém"(OSTROWSKI; PENNER, 2009), podendo perpetuar um ciclo interminável de favores.

"As relações *guanxi* são impessoais e intransferíveis"(FAN, 2002), descrevendo um estado de entendimento geral entre duas pessoas:

[1] Conceitos estreitamente relacionados incluem o *ganqing*, uma medida que reflete a profundidade do sentimento dentro de uma relação interpessoal; *renqing*, a obrigação moral de manter a relação; e *mien-tzu*, o que significa status social, propriedade, prestígio ou de forma mais realista, uma combinação de todos os três.

> "Ele/ela está ciente dos meus desejos/necessidades, e irá levá-los em conta ao decidir sua/seu curso de ações futuras, que dizem respeito ou poderia me dizer respeito, sem qualquer discussão ou pedido específico."

Douglas Guthrie distingue entre *guanxi* e *guanxixue* (a "arte" ou "conhecimento" de *guanxi*), sendo o primeiro considerado na sociedade chinesa moderna como laços interpessoais, que refletem a natureza chinesa; (GUTHRIE, 1998) enquanto o último, representa a *manipulação* e *corrupção* provocada por uma utilização egoísta e, às vezes, ilegal de *guanxi*. "Quando uma rede *guanxi* viola as normas burocráticas, pode levar à corrupção"(LUO, 2008), podendo, também, formar a base das relações patrão-cliente. Nas sociedades do Leste Asiático, a fronteira entre vidas empresariais e sociais, às vezes, pode ser ambígua, conforme as pessoas tendem a depender fortemente das suas relações mais estreitas e amigos. Isso pode resultar em *nepotismo* na força de trabalho, como é comum, para figuras de autoridade, retirar da família e laços estreitos o preenchimento das oportunidades de emprego, em vez de avaliar o talento e aptidão.

Alguém é descrito como tendo *bom guanxi*, se "sua rede particular de influência pode ajudar na resolução de um problema levantado"(COHEN, 2011), assim sendo, a capacidade de discriminar legalmente, contra pessoas que não pertencem dentro de uma camarilha favorecida de pessoas —a um delineado grupo claramente protegido.

1.2 Eurasiano

Na cultura russa, **blat** (favores), é o "sistema de acordos informais, trocas de serviços, conexões, contatos partidários, ou negócios no mercado negro, para alcançar resultados ou chegar à frente". De acordo com Max Vasmer, a origem da palavra *blat* é o iídiche *blatt*, o que significa uma "nota em branco" ou uma "lista". No entanto, *blat* pode também ter entrado para o russo como uma palavra polonesa emprestada, *blat*, um substantivo significando "alguém que fornece um guarda-chuva", ou uma "cobertura". (LEDENEVA, 1998)

A palavra foi usada, primeiramente, para descrever redes, quando as pessoas faziam cada favor em troca de outro favor. Em seguida, o termo tornou-se parte da gíria criminal da Rússia Imperial, no início do século XX, onde ela significava atividades criminosas relativamente menores, como pequenos furtos. Derivou-se, subsequentemente, o termo **blatnoy**, indicando criminosos de carreira, pois tinham um *blatnoy*, ou status especial, no submundo do crime russo.

Blatnoy originalmente significou "alguém possuindo a papelada correta", que, no funcionalismo corrupto da Rússia Imperial e da União Soviética, indicava que o *blatnoy* era bem conectado. Assim, um *blatnoy* era um homem que obtinha um emprego ou entrava em uma universidade usando conexões,

ou, às vezes, subornos, tornando-se sujeitos muito procurados, visto que era difícil ganhar um posto qualquer sem conexões apropriadas.

Uma notável operação do sistema *blat* foi a instituição do *tolkachis*[2]. Eles evoluíram no contexto dos vários Planos Quinquenais, auxiliando-os a trabalhar, violando os seus princípios fundamentais: ou seja, conforme o sucesso era determinado pelo cumprimento das metas, usavam a persuasão para ter metas reduzidas, como um meio de alcançar o sucesso. (LEDENEVA, 1998). Na época, o *Gosplan*[3], na União Soviética, não era capaz de calcular planos eficientes, ou mesmo viáveis. As empresas, muitas vezes, tiveram de confiar em pessoas com ligações, que poderiam, então, usar *blat* para ajudar a cumprir as quotas. Eventualmente, a maioria das empresas passou a ter um especialista de abastecimento dedicado —um *Tolkach* —para executar essa tarefa. (LEDENEVA, 1998).

1.3 Oriente Médio e Países Árabes

Wasta ou **wasata** é uma palavra árabe que, vagamente, se traduz em *nepotismo* ou "influência" ou "quem você conhece". Deriva da palavra árabe moderna padrão *wasitah*, que pode significar "médio", "meio", mas, também, conexão pessoal usada para ganhar alguma coisa. (WEHR, 1979). O termo refere-se ao uso de conexões e/ou influência de alguém para fazer as coisas. Seu escopo varia desde transações governamentais, tais como a renovação rápida de um passaporte, e revogar multas de trânsito, quanto nas decisões econômicas.

As empresas no mundo árabe raramente têm uma política estabelecida contra o *nepotismo*. Dessa forma, pode-se encontrar, muitas vezes, uma força de trabalho com amigos, e amigos de parentes, que podem ou não ser qualificados. Este fenômeno está presente nos setores público e privado. *Wasta* afeta as decisões de contratação e promoção em muitos países árabes, como Omã, Iraque, Líbano, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Jordânia, não se restringindo apenas aos nacionais árabes, mas, também, aos *estrangeiros* que usam suas conexões como *wastas*.

1.4 Países Anglo-Saxões

A frase "*It's not what you know, it's whom you know*"[4] está associada à tradição **Old Boy Network** (livremente: sociedade dos antigos companheiros

[2] Os *tolkachis* (russo, literalmente: empurradores) surgiram na União Soviética como funcionários de empresas, cujo papel era usar conexões informais, para permitir que os gerentes de produção atendessem, ou manipulassem, os resultados visados, impostos pelo plano econômico central. (LEDENEVA, 1998).

[3] A Comissão de Planejamento Estatal, comumente conhecido como *Gosplan*, era a agência responsável pelo planejamento econômico central na União Soviética. Estabelecido em 1921, e permanecendo ativo até a dissolução da União Soviética em 1991, sua principal tarefa envolvia a criação e administração de uma série de planos quinquenais, governando a economia da USSR.

[4] Não é o que você sabe, é quem você conhece.

de sala), ou *Old Boys' Club*, que se refere a conexões sociais e empresariais entre os ex-alunos de escolas particulares de prestígio nos países anglo-saxões.

Os alunos das academias britânicas eram tradicionalmente chamados de *"boys"* e, logo após a graduação, tornavam-se *"old boys"*. Uma *old boy society* seria algo semelhante a uma associação de bacharéis. Na linguagem popular, o termo passou a ser usado como referência para a preservação das elites sociais em geral. Na Austrália, em 1988, houve uma investigação acadêmica para identificar a extensão da *"Old Boy/Girl Network"* entre a elite australiana, utilizando o *Who's Who In Australia*[5] (uma lista de australianos notáveis), como uma amostra de pessoas em posições de elite. "Esta pesquisa mostra que um pequeno número de escolas públicas e privadas seletivas têm *Old Boys/Girls* que, desproporcionalmente, ocupam cargos de elite na sociedade australiana."(PEEL; MCCALMAN, 1992)

No Reino Unido, a *old boy network* é vista como existente, principalmente entre aqueles educados nas escolas particulares independentes do Eton Group e o Rugby Group, e as faculdades de Oxford e Cambridge. Embora existam, em certa medida, essas redes para todas as instituições que produzem um grande número de *old boys* e *girls*, tais redes são frequentemente acusadas pela alta proporção de ex-alunos em posições de elevado status no governo, nos negócios e nas profissões. Na prática, a participação em certas instituições de ensino é típica dos britânicos, de "classe dominante" e classe média alta, onde existe o nepotismo, conduzido com mais frequência, por relações pessoais do que por redes educacionais. No Canadá, a *old boy network* do Upper Canada College e outros tem sido "tão influente, nos reinos políticos e empresariais"(FITZGERALD, 1994), que um livro foi dedicado a este respeito. Na Finlândia, país nórdico, o termo *hyvä veli -verkosto* (literalmente: rede de irmãos queridos), é usado para se referir à suposta rede informal de homens em postos altos, cujos membros usam sua influência para perverter, ou contornar, os processos de tomada de decisão oficiais, para benefício mútuo dos membros. Como tal, o termo é pejorativo.

1.5 Cuba e América Latina

Em Cuba, há um termo informal usado para descrever a troca recíproca de favores, o **Sociolismo** (adaptado: "parceiro-ismo"), destinado a contornar as restrições burocráticas entre relativos. Também conhecido como *amiguismo* (adaptado: "amigo-ismo"), "o termo geral significa parceiro de negócios ou colega —um trocadilho com a política oficial do governo do socialismo."(HOROWITZ, 1998)

O termo é particularmente associado com a economia de mercado negro, "percebido o clientelismo no estado de Cuba, controlado pela economia de comando. *Socios* podem ser operadores do mercado negro que "facilitam" (roubam) os bens que são oficialmente reservados para o Estado. Eles podem,

[5] Quem é Quem na Austrália.

também, obter para alguém, um emprego ou papelada/documentos"(DíAZ-BRIQUETS; PéREZ-LóPEZ, 2006), por meio de canais não oficiais, ou por meio de canais oficiais em modos não-oficiais. Segundo Gary Marx, correspondente do Chicago Tribune, o sistema é usado por quem precisa enviar um e-mail, ou, imprimir um currículo, mas não tem um computador; ou precisa de tinta ou cimento, mas não tem acesso a uma loja de departamentos para casas ou escritórios. A vida diária envolve manter as relações pessoais necessárias para garantir o acesso aos bens e serviços necessários (MARX, 2004). De acordo com o relato do jornalista correspondente, quando a relação se desdobra para além do nível comunitário local, entendemos uma forma de corrupção:

> "Às vezes, os favores estendem-se a centenas de pessoas. Funcionários de uma empresa estatal, em Pinar del Río, receberam tratamento especial em um hospital local em troca de papel, canetas e outros materiais e serviços escassos."

Embora constituídos sob outros regimes políticos e modelos econômicos, salvo as devidas proporções de cada caso, observamos hábitos muito semelhantes aos *supra* citados na América Latina e, especialmente, no Brasil —que será o objeto da nossa conclusão.

2 Brasil

No Brasil, dentro do âmbito político, a prática do tráfico de influência vem ganhando notoriedade. Podemos (e devemos) apontar, com mais especificidade, os casos dentro da nossa sociedade, por uma obrigação ética e de civilidade. São inúmeras as investigações da Polícia Federal detalhando o *modus operandi* de indivíduos e quadrilhas que, eventualmente, configuram seus atos, também, em *corrupção ativa* e *passiva* e *prevaricação*. Corporativismo, igualmente, exerce o seu papel: empresas públicas e privadas, em conluio, pela obtenção de vantagens contratuais, licitações fraudulentas e lavagem de dinheiro dos *propinodutos*. Dentro do serviço público, nas três esferas, o mesmo fenômeno: que vai desde a obtenção de *licenciamentos*, como uma CNH (Carteira Nacional de Habilitação), até *instrumentos civis* de relevância. No Poder Judiciário, é amplamente sabido, a negociação de *sentenças*, noticiadas na mídia, em todos os níveis da hierarquia —no Legislativo, a prática do *caixa dois* para a obtenção de votos favoráveis —no Executivo, para a obtenção de *cargos de confiança*.

No entanto, esforços têm sido feitos contra o tráfico de influência. A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) lançou campanhas nos estados para a conscientização da prática. Do mesmo modo, Tribunais de Contas têm adotado medidas para evitá-lo, graças ao elevado número de denúncias no MPC (Ministério Público de Contas). O ex-ministro do STF, Joaquim Barbosa, expediu uma liminar visando coibi-lo, a vulgarmente conhecida como "Quarentena":

> “De acordo com a decisão, os escritórios de advocacia que tiverem em seus quadros ministros ou desembargadores aposentados estão proibidos de advogar no tribunal onde esses magistrados eram lotados durante um período de três anos.”

2.1 Lobby como *possível* excludente de antijuridicidade

Existe um Projeto de Lei tramitando no Congresso, o PL 1202/2007[6], para regulamentar a atividade do *lobby* no Brasil. Há entendimento que *lobby* não pode ser confundido com um crime. Devido a falta de regulamentação, as relações entre *lobby* e governo não podem ser todas tipificadas criminalmente como corrupção e tráfico de influência. Para a professora de Direito Constitucional, Samantha Meyer-Pflug, a atividade é constitucional, já que a CF/88 determina “uma democracia participativa e garante em vários artigos o direito do cidadão de intervir nas decisões de governo”:

> "A Constituição assegura o direito de petição, o acesso à informação, a liberdade de associação, a possibilidade de o indivíduo fiscalizar as contas municipais, a possibilidade de o indivíduo fazer denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU), a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo e a ação popular. Todos esses são instrumentos em que o indívíduo participa de vida em sociedade. O lobby é justamente essa atividade que vai fazer com que setores da sociedade se façam ouvir dentro do regime democrático por aqueles que efetivamente decidem as questões públicas", afirmou em audiência pública da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

De acordo com a publicação da Câmara dos Deputados[7], no site JusBrasil: “O PL 1202 define como lobby todo esforço empreendido para influenciar uma decisão administrativa ou legislativa em favor de interesses próprios ou de terceiros. Pelo texto, as pessoas físicas ou jurídicas que atuarem como lobistas têm que estar cadastradas nos órgãos onde atuam. Para o relator do projeto, deputado Cesar Colnago (PSDB-ES), é preciso superar o preconceito e regulamentar a atividade justamente para acabar com os desvios. A proposta já foi aprovada na Comissão de Trabalho. Agora a Comissão de Constituição e Justiça vai analisar a constitucionalidade do projeto, que não precisa ser apreciado em Plenário.” Este, que vos escreve, discorda com o teor deste Projeto de Lei, uma vez que seus artigos circundam-se, em termos gerais, de pecúnia; enquanto a preocupação maior constatamos ser, como seria o modo de atua-

---

[6] Projeto de Lei 1202 de 2007. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 23.9.2015.

[7] *Lobby não é tráfico de influência, diz professora.* 2011. JusBrasil. Disponível em: http://cd.jusbrasil.com.br/noticias/2823396/lobby-nao-e-trafico-de-influencia-diz-professora>. Acesso em: 20.9.2015.

ção desses *profissionais* para atenderem a função social *de facto*. No entanto, acredito na proposta de regulamentação e na justificativa de sua elaboração.

Considerações finais

Entendemos ser, o capital social, uma dinâmica presente nas culturas globalizadas, em maior e menor nível, cada qual com suas particularidades. A sua tipificação, sim, uma singularidade —seja um comportamento de razões morais, por necessidade, ou simplesmente culturais. Em países que viveram ou vivem sistemas econômicos planificados, o fazem de *praxis*; em regiões insípidas, como no oriente médio, o fazem, evidentemente, por questões religiosas e controle de recursos; países anglo-saxões têm a herança de seus tradicionalismos de cavalaria, monárquicos, que, talvez, se estendam até períodos romanos, onde figurava o instituto da *Dignitas*[8].

Agora, no Brasil, onde a economia é mista e a herança cultural não é singular, mas complexa, as razões desta prática encontram-se em linhas muito mais tênues. Enfadonho, seria, atribuí-la à "intrínseca imoralidade do brasileiro" ou à "elite opressora", uma vez que toda generalização é falaciosa. Todavia, é certo que poderíamos iniciar os primeiros passos neste combate, certamente, com a regulamentação da participação ativa de cidadãos e grupos de interesse no Governo.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a profissão de lobista já é regulamentada há quase 20 (vinte) anos e, estes, têm de prestar contas à Câmara ou ao Senado sobre suas atividades, gastos e os projetos que tentam influenciar. Uma vez que parece-nos inerente e natural os benefícios nos negócios, quando estes são feitos com dinheiro público, às expensas do erário, por meio de desvio, para fins particulares, temos um *crime material* perante a sociedade, e *formal*, ou, de *consumação antecipada*, perante o indivíduo.

Não obstante, existem manobras comerciais para evasão fiscal, feitas com base exclusivamente no tráfico de influência —manobras que não seriam possíveis, exceto pelos mecanismos financeiros globalizados. Logo, quando observamos uma prática mundial, cujo peso em valor do dinheiro é superior ao peso em valor da ética e dos bons costumes, enfrentamos um seríssimo problema. Desse modo, ao falar em regulamentação, devemos, em primeiro lugar, de certificar-nos que estaremos contribuindo para a eficiência de um processo fatídico-social, e não a institucionalização e patronização de um crime, dado o tamanho do instrumento e tamanha a responsabilidade seriam o controle de tal atividade.

[8] *Dignitas* era considerada como a soma da influência pessoal e influência que um cidadão do sexo masculino adquiriu ao longo de sua vida. Ao pesar as *dignitas* de um indivíduo em particular, fatores como a reputação pessoal, idoneidade moral, e valor ético tinham de ser considerados, juntamente com o direito do homem de respeito e tratamento adequado. (BALDSON, 1960)

Referências

BALDSON, J. P. V. D. Auctoritas, dignitas, otium. *The Classical Quarterly*, v. 10, n. 1, p. 43–50, 1960. Citado na página 8.

COHEN, J. *A just legal system*. 2011. International Herald Tribune. Disponível em: <http://www.cfr.org/china/just-legal-system/p15037>. Acesso em: 23.9.2015. Citado na página 3.

DíAZ-BRIQUETS, S.; PéREZ-LóPEZ, J. F. *Corruption in Cuba: Castro and beyond*. Austin, TX, USA: University of Texas Press, 2006. Citado na página 6.

FAN, Y. Questioning guanxi: Definition, classification and implications. *International Business Review*, v. 11, n. 5, p. 543–561, 2002. Citado na página 2.

FITZGERALD, J. *Old Boys: The Powerful Legacy of Upper Canada College*. Toronto, ON, CA: Macfarlane Walter and Ross, 1994. Citado na página 5.

GOLD, T.; GUTHRIE, D.; WANK, D. *Social Connections in China: Institutions, Culture and the Changing Nature of Guanxi*. Cambridge, London, UK: Cambridge University Press, 2002. Citado na página 2.

GUTHRIE, D. *The Declining Significance of Guanxi in China's Economic Transition*. Cambridge, London, UK: Cambridge University Press, 1998. Citado na página 3.

HOROWITZ, I. L. *Cuban Communism, 1959-1995*. Piscataway, NJ, USA: Transaction Publishers, 1998. Citado na página 5.

LEDENEVA, A. V. *Russia's Economy of Favors: Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge, London, UK: Cambridge University Press, 1998. Citado 2 vezes nas páginas 3 e 4.

LUO, Y. The changing chinese culture and business behavior: The perspective of intertwinement between guanxi and corruption. *International Business Review*, v. 17, n. 2, p. 188–193, 2008. Citado na página 3.

MARX, G. Getting one's way on an isle of want; could be a friend of a friend, a couple of bucks, maybe a bag of coffee. *Chicago Tribune*, p. 2, 11 2004. Citado na página 6.

OSTROWSKI, P.; PENNER, G. *It's all Chinese to Me: An overview of culture and etiquette in China*. North Clarendon, VT, USA: Tuttle Publishing, 2009. Citado na página 2.

PEEL, M.; MCCALMAN, J. *Who Whent Where in Who's Who 1988: The Schooling of the Australian Elite*. Melbourne, VC, AU: Melbourne University, 1992. Citado na página 5.

PUTNAM, R. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY, USA: Simon and Schuster, 2000. Citado na página 1.

WEHR, H. *Arabic-English Dictionary*. Ithaca, NY, USA: Ithaca Press, 1979. Citado na página 4.

YEUNG, H. W. c. *Handbook of Research on Asian Business*. Cheltenham, Glos., UK: Edward Elgar Publishing, 2007. Citado na página 2.